

МЕТОДИКА ФОРМИРОВАНИЯ, РЕАЛИЗАЦИИ И МОНИТОРИНГА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ



Современная сфера образования России характеризуется проявлением тенденции к регионализации образования. Развитие образовательных систем субъектов Российской Федерации неразрывно связано с социально-экономическими и культурно-историческими особенностями развития конкретных регионов, которые определяют специфику национально-региональных инновационных моделей в сфере образования. В ряду субъективных причин развития этой тенденции можно назвать некоторые особенности региональной образовательной политики субъектов Федерации, действующих в них моделей управления образованием, в том числе и процессами их развития.

Регионализация образования, безусловно, имеет положительные аспекты, которые определяются включением внутреннего потенциала регионов в решение задач модернизации и развития региональных образовательных систем. В то же время реализация эффективной государственной образовательной политики, важнейшим приоритетом которой является сохранение и укрепление единого образовательного пространства страны, обуславливает необходимость согласованного развития систем образования субъектов РФ. Это позволит по-

лучить дополнительный эффект, связанный с координацией процессов и организацией взаимодействия и развития региональных образовательных систем.

Предлагаемые рекомендации по созданию организационно-экономического и финансового механизмов консолидации финансовых ресурсов системы образования и отдельных образовательных учреждений в организационно обособленном бюджете развития системы образования предназначены для законодательных и исполнительных органов власти и управления субъектов Федерации и руководителей образовательных учреждений. Рекомендации подготовлены группой экспертов в следующем составе:

1. Г. А. Балыхин (Москва)
2. С. А. Беляков (Москва)
3. О. В. Богачева (Москва)
4. В. В. Емельянова (Псков)
5. В. Н. Каретин (Санкт-Петербург)
6. П. Е. Кондрашов (Москва)
7. Е. Н. Михайлова (Санкт-Петербург)
8. М. И. Попова (Санкт-Петербург)
9. В. Ф. Рябов (Санкт-Петербург)
10. А. С. Соколицын (Санкт-Петербург)
11. А. В. Федотов (Санкт-Петербург)

1. ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

В настоящей разработке используются следующие основные термины и определения.

Бюджет развития образовательного учреждения (организации) — часть средств образовательного учреждения (организации), направляемая на финансирование программ и проектов его развития.

Инвестиции — денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имуще-

ственные и иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в образовательные учреждения и (или) осуществляемую ими деятельность в целях получения полезного эффекта (результата).

Капитальные вложения — инвестиции в основную капитал (основные средства), в том числе затраты на новое строительство, расширение, реконструкцию и техническое перевоору-

жение действующих предприятий, приобретение машин, оборудования, инструмента, инвентаря, проектно-изыскательские работы и другие затраты.

Консолидированный бюджет развития системы образования (КБРСО) — совокупность средств федерального, региональных и местных бюджетов, средств бюджетов развития образовательных учреждений и внебюджетных источников, расходуемых на развитие системы образования.

Показатели (индикаторы) развития системы образования — количественные и (или) качественные характеристики изменений, отражающие соотношение нового и исходного состояний системы образования или ее элементов.

Программа развития системы образования — совокупность мероприятий, оформленных в виде утвержденного соответствующими органами законодательной и (или) исполнительной власти документа и (или) проектов, направленных на достижение конкретных позитивных изменений в системе образования.

Развитие системы образования — управляемый процесс позитивных изменений в систе-

ме образования, обеспечивающий рост ее потенциала.

Региональная система образования — система образования субъекта РФ как составная часть системы образования страны.

Субвенция на финансирование программ и проектов развития системы образования — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или образовательному учреждению (организации) на безвозмездной и безвозвратной основе для финансирования целевых расходов по реализации программ и проектов развития системы образования.

Субсидия на финансирование программ и проектов развития системы образования — бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы РФ или образовательному учреждению (организации) на условиях долевого финансирования целевых расходов по реализации программ и проектов развития системы образования.

Текущее финансирование — финансирование расходов, связанных с функционированием системы образования.

2. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПРАКТИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ

2.1 Федеральные программы

В соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» организационной основой государственной политики Российской Федерации в области образования является Федеральная программа развития образования (ФПРО). Программа определяет стратегию приоритетного развития системы образования и меры по ее реализации (приложение 1). Реализация целей Программы обеспечивается посредством как текущего финансирования за счет бюджетов всех уровней, необходимого для устойчивого функционирования системы образования Российской Федерации, так и дополнительного целевого финансирования мероприятий и проектов Программы, направленных на решение задач развития системы образования.

Действующая в настоящее время ФПРО была разработана на основании постановле-

ния Правительства Российской Федерации от 14.10.92 № 787 «Об организации конкурса на разработку Федеральной программы развития образования». Программные мероприятия в 1994–1999 годах осуществлялись по проекту, одобренному правительством. Программа была утверждена Федеральным законом от 10.04.2000 № 51-ФЗ на срок до 2005 года.

Средства на реализацию ФПРО выделяются в федеральном бюджете Российской Федерации начиная с 2001 года (табл. 1).

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 10.04.2000 № 51-ФЗ «Об утверждении Федеральной программы развития образования» на 2002 год по ФПРО предусмотрена следующая структура расходов (табл. 2).

Главная цель ФПРО — развитие системы образования в интересах формирования гар-

Таблица 1

Расходы федерального бюджета на реализацию ФПРО

Наименование	2001	2002	2003 (проект)
Расходы на образование, млрд руб.	54,5	80,1	97,6
Из них — на реализацию ФПРО, млрд руб.	2,3	3,3	3,5
То же, % к расходам на образование	4,2	4,1	3,6

Примечание. Источник: данные Минобразования России.

Таблица 2

Расходы на реализацию ФПРО в 2002 году, млн руб.

Направление финансирования	Федеральный бюджет	Внебюджетные источники
Всего	2200	251
В том числе:		
капитальные вложения	324	35
НИОКР	50	18
прочие виды расходов	1826	198
Итого	2451	

монично развитой, социально активной, творческой личности и в качестве одного из факторов экономического и социального прогресса общества на основе провозглашенного Российской Федерацией приоритета образования.

Основные мероприятия (задания) Программы охватывают практически все возможные направления развития системы образования.

Ожидаемыми результатами реализации Программы являются сохранение и развитие системы образования в интересах личности, общества и государства.

Порядок организации выполнения Программы, ее ресурсного обеспечения и контроля хода реализации Программы устанавливается Правительством Российской Федерации.

Механизм реализации Программы предусматривает ежегодное формирование рабочих документов:

перечня первоочередных работ, следующих из системы мероприятий Программы, с

определением разграничения деятельности исполнителей, источников и объема финансирования;

координационного плана совместных действий Министерства образования Российской Федерации с другими федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Особенность ФПРО состоит в том, что приоритетные направления реализации ФПРО определяются ежегодно Минобразования России с учетом выделенных в федеральном бюджете средств на эти цели. При определении приоритетных направлений учитываются также Национальная доктрина развития образования, основные направления социально-экономической политики Правительства Российской Федерации на долгосрочную перспективу и Концепция модернизации российского образования.

Реализуются и другие федеральные целевые программы (ФЦП), направленные на развитие системы образования. В частности, в проекте федерального бюджета на 2003 год предусмотрено финансирование следующих ФЦП (табл. 3).

На развитие системы образования направляются также бюджетные средства:

федеральной инвестиционной программы (капитальные вложения в объекты системы образования);

федеральных целевых программ, заказчиком которых выступают иные министерства и ведомства (например, ФЦП «Развитие физической культуры и спорта»);

резервных фондов Президента и Правительства Российской Федерации.

Источниками финансирования расходов, связанных с развитием системы образования, могут быть и внебюджетные поступления.

2.2. Региональные и муниципальные программы

Поскольку приоритетные направления реализации ФПРО и других ФЦП определяют, по существу, основные направления государственной политики в сфере образования, они в значительной степени находят свое отражение в региональных программах развития образования. Региональные программы развития об-

Таблица 3

Финансирование федеральных целевых программ в 2003 году

Программа	Объем финансирования, млн руб.
Федеральная целевая программа «Дети России» (2003–2006 гг.):	
Одаренные дети	28,2
Дети-сироты	361,4
Здоровый ребенок	3,9
Дети-инвалиды	8,5
Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних	82,6
Федеральная целевая программа «Молодежь России» (2001–2005 гг.)	66,9
Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001–2005 гг.»	15,4
Федеральная целевая программа «Русский язык» (2002–2005 гг.)	31,5
Федеральная целевая программа «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту» (2002–2004 гг.)	135,6
Федеральная целевая программа «Развитие единой образовательной информационной среды» (2001–2005 гг.)	1554,9
Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002–2010 гг.)	96,5
Федеральная целевая программа «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе» (2001–2005 гг.)	25,0
Федеральная целевая программа «Интеграция науки и высшего образования в России» (2002–2006 гг.)	176,5
Федеральная целевая программа «Жилище» (2002–2010 гг. и на период до 2013 г.)	643,6
Федеральная целевая программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям науки и техники» (2002–2006 гг.)	6,2
<i>Итого</i>	3236,8

разования не только реализуют государственную политику на региональном уровне, но и решают отдельные приоритетные вопросы развития региональных образовательных систем. В настоящее время региональные программы развития образования имеются примерно в 30% субъектов Федерации. Отдельные направления развития образования отражены также в других региональных нормативно-правовых документах (в том числе в программах) и финансируются по другим разделам функциональной бюджетной классификации (например, из средств на проведение централизованных мероприятий).

Программы разрабатываются на основе решения, принимаемого главой администрации субъекта Федерации, исходя из Программы социально-экономического развития реги-

она, анализа социально-экономического развития региона и тенденций его изменения и других необходимых статистических и аналитических данных.

Региональные программы развития образования составляются в соответствии с требованиями, предъявляемыми к целевым программам. В ряде регионов эти требования оформлены соответствующим законодательным актом.

Для реализации ФЦП в регионах принимаются аналогичные региональные целевые программы, предусматривающие региональные мероприятия по осуществлению ФЦП. ФЦП и региональная целевая программа реализуются на принципах взаимодополнения. Основные направления региональных целевых программ могут конкретизироваться и допол-

няться соответствующими программами муниципального уровня, которые учитывают социально-экономические, культурные, демографические и другие особенности конкретной территории.

В связи с отсутствием в ряде регионов и муниципальных образований целевых программ на развитие могут направляться средства, предусмотренные в текущих расходах бюджета на реализацию мероприятий по статьям «Прочие расходы» и «Капитальные вложения»*.

2.3. Капитальные расходы

Сложившаяся практика относит к средствам, предназначенным на развитие любой сферы деятельности, практически только капитальные вложения (инвестиции). Эта же позиция зафиксирована и в Бюджетном кодексе Российской Федерации (ст. 67), который предусматривает возможность формирования бюджета развития в составе капитальных расходов федерального, региональных и местных бюджетов. Порядок и условия формирования этого бюджета должны определяться федеральным законом.

Единственный раз, в 1998 году, бюджет развития был сформирован в составе федерального бюджета Российской Федерации в сумме 16,4 млрд рублей или 3,3% от расходной части бюджета. Был принят Федеральный закон Российской Федерации от 26.11.98 № 181-ФЗ «О бюджете развития Российской Федерации». Закон определил правовые и организационные основы формирования и расходования средств федерального бюджета, предназначенных для осуществления на конкурсной основе государственной поддержки инвесторов, финансирующих высокоэффективные инвестиционные проекты либо путем предоставления им государственных гарантий, либо путем непосредственного выделения им средств на условиях возвратности, платности и срочности.

Бюджет развития Российской Федерации был объявлен составной частью федерального бюджета, формируемой в составе капитальных расходов федерального бюджета и исполь-

зуемой для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов. При этом под инвестиционными проектами по смыслу законодательства понимались проекты, связанные с капитальным строительством (определения термина «инвестиционный проект» указанный закон не содержит) и имеющие высокую экономическую эффективность, т.е. коммерческие.

Таким образом, следует констатировать, что вопросы формирования бюджета развития системы образования законодательством не урегулированы, а правовой основой отнесения тех или иных расходов к расходам капитального характера является Бюджетный кодекс Российской Федерации. В соответствии с ним капитальное строительство и реконструкция объектов системы образования осуществляется только в рамках федеральной адресной инвестиционной программы, утверждаемой в составе федерального бюджета. Однако средств, выделяемых на ее реализацию, явно недостаточно для возмещения износа материально-технической базы системы образования. По данным Минобразования России, износ основных фондов в 2000 году составлял 70%, а лабораторная база соответствовала современным требованиям всего на 12%.

К расходам капитального характера отнесены затраты, связанные с приобретением оборудования и предметов длительного пользования, капитальным строительством (включая реконструкцию) и капитальным ремонтом основных средств. Экономическое содержание этих расходов заключается в поддержании материально-технической базы образовательных учреждений на определенном уровне (т.е. в определенном смысле это текущее содержание объектов) и в изменении качества объектов материально-технической базы, проявляющемся в совершенствовании их структуры или наращивании мощностей, что напрямую связано с развитием системы образования.

2.4. Внебюджетные средства

Привлечение внебюджетных средств может являться одним из условий реализации ФПРО и ФЦП. Внебюджетные источники ФЦП

* В связи с отсутствием системы учета проиллюстрировать сводные данные об объемах региональных программ развития системы образования в целом по Российской Федерации в настоящее время не представляется возможным.

участвуют в обеспечении развития как косвенно, путем финансирования текущих расходов, так и напрямую, через финансирование капитальных вложений, направляемых на развитие системы образования.

В настоящее время внебюджетные средства на развитие связаны с инициативной деятельностью образовательного учреждения и находятся в их самостоятельном распоряжении. В рамках действующего законодательства привлечение внебюджетных средств образовательным учреждением для стратегических целей развития, реализуемых ФПРО и ФЦП, возможно за счет прибыли, оставшейся у образовательного учреждения после налогообложения и целевых поступлений на развитие.

Особое значение для развития системы образования в целом имеют заемные средства, средства международных организаций и другие поступления, которые направляются на решение конкретных задач развития системы образования.

2.5. Обобщенная модель бюджета развития системы образования

Структура расходов бюджета развития системы образования (БРСО) представляет собой совокупность бюджетных и внебюджетных средств федерального, регионального и муниципального уровней, направляемых на реализацию программ развития и целевых программ, а также на развитие соответствующих образовательных учреждений. В общем виде она представлена на рис. 1*.

2.6. Основные проблемы и подходы к их решению

Отсутствие определения термина «развитие системы образования»

До настоящего времени законодательные и нормативные акты в области образования не содержат определения понятия «развития системы образования». В связи с этим целостная система формирования бюджетов развития в образовании не создана. Отсутствует нормативно-правовое обеспечение формирования бюджета развития системы образования.

Более того, не существует единого мнения

о механизме формирования бюджета развития на государственном уровне. Наблюдается также терминологическая противоречивость в определениях. Так, в энциклопедическом финансово-кредитном словаре под общей редакцией А. Г. Грязновой (М.: Финансы и статистика, 2002. С. 119) говорится: «Бюджет развития отделен от текущих расходов бюджета, однако в нем сосредоточена только часть ресурсов, выделяемых государством на инвестиционные цели. Финансовые ресурсы, необходимые для выполнения государством своих обязательств социального характера (строительство социально значимых объектов), обеспечиваются через текущий бюджет». На наш взгляд, эта трактовка носит весьма ограниченный характер.

Некоторые авторы отождествляют капитальные расходы с бюджетом развития. Тогда как капитальный ремонт, например, как часть капитальных расходов, не всегда можно отнести к элементам развития. Другие считают, что в основу механизма функционирования бюджета развития заложены принципы, предусматривающие процедуры первоначального отбора инвестиционных проектов и выбора на основе конкурса тех проектов, реализации которых государство будет оказывать поддержку.

По нашему мнению, бюджет развития системы образования должен отражать специфические экономические отношения, способные обеспечить реальные изменения в системе образования, проявляющиеся в повышении качества образовательных услуг, их доступности для населения и эффективности функционирования системы.

Отсутствие унифицированных показателей, характеризующих развитие системы образования

Принятие управленческих решений на всех уровнях сферы образования связано с проблемой получения полной, актуальной и достоверной информации. Технология управления развитием сферы образования, включающая процедуры, методы, механизмы, регламент, фиксирует необходимость создания системы оценки процессов ее развития. Системообразующим элементом должен стать состав показателей деятельности образовательных учрежде-

* Более подробно структура расходов БРСО рассматривается в последующих разделах данной работы.

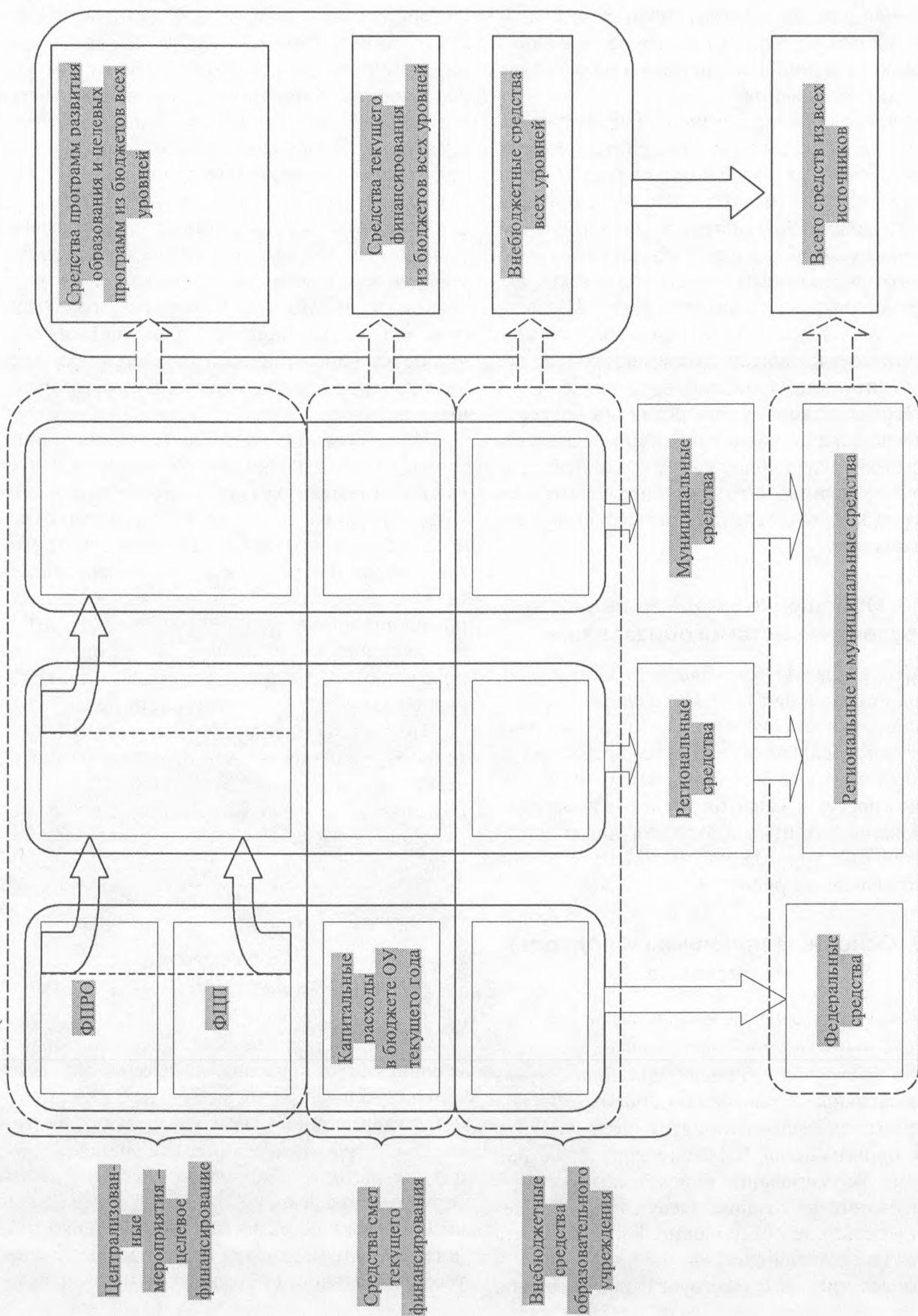


Рис. 1. Структура расходов бюджетов всех уровней и образовательных учреждений на развитие образования.



ний. Эта система должна способствовать решению таких задач, как:

получение объективной оценки результатов деятельности образовательного учреждения, образовательных комплексов, образовательных систем различных уровней управления;

идентификация критичных элементов образовательных систем различных уровней с целью разработки и реализации комплекса мер перевода их из стабильного состояния с последующим развитием;

сравнительный анализ состояния и потенциала образовательных учреждений и образовательных систем различных уровней;

создание информационной базы для формирования программ развития образования;

мониторинг процесса реализации программ развития образования;

оценка результатов реализации программ развития образования.

Выбранный состав показателей может стать основой структуры и содержания нормативных документов, банка данных и аналитических материалов по каждому образовательному учреждению и образовательной системе различного уровня. Одновременно он должен стать основой для разработки нормативов, критериев и формальных требований, что позволит объективизировать процессы управления развитием образования.

На наш взгляд, состав показателей должен базироваться на характеристиках главных направлений деятельности и потенциала образовательных учреждений. В качестве нормативов и критериев могут выступать количественные характеристики деятельности.

Состав показателей — ограниченное систематизированное множество обобщенных (агрегированных) характеристик условий осуществления образовательной деятельности (кадры, ресурсы), процессов (управления, образования, обеспечения социальных гарантий) и результатов (качество, эффективность).

Существующая в настоящее время система отраслевой отчетности не содержит в явном виде необходимых показателей, характеризующих развитие системы образования, и может служить только информационной базой для их расчета.

Отсутствие методологического единства в решении проблемы развития системы образования

Отсутствие методологического единства в подходах к решению проблем, связанных с развитием системы образования, находит свое отражение в отсутствии необходимой увязки формирования и реализации федеральных, региональных и муниципальных программ, направленных на развитие системы образования:

каждая программа решает в первую очередь и главным образом задачи «своего» уровня;

количество целевых программ возрастает, что увеличивает риск их несогласованности и приводит к раздробленности ресурсов;

проблемы развития образования решаются в значительной степени формально, снижается учет региональных особенностей и проблем;

системный эффект от реализации множества программ не оценивается и не анализируется.

Отсутствие макроэкономической оценки расходов на развитие системы образования

В настоящее время макроэкономическая оценка необходимого минимума расходов на цели развития системы образования не проводится. Это связано с отсутствием методологических подходов к определению содержания развития образования и соответственно его составных элементов и, возможно, с недостаточно четким формулированием единых общегосударственных целей развития системы образования.

Так, в проекте бюджета на 2003 год предусматриваются средства на цели развития системы образования в размере 17,3% от общего объема расходов на образование. Отсутствие макроэкономических оценок не позволяет сделать вывод о достаточности этих средств для обеспечения развития.

В макроэкономической оценке минимальной потребности могут использоваться различные подходы. Так, существование и развитие банковской системы Российской Федерации обеспечивается ставкой рефинансирования Банка России на уровне 23%. Это позволяет ему наращивать свои финансовые ресурсы, развивать сеть своих подразделений, модернизировать и расширять материально-техничес-

кую базу. Очевидно, данная ставка является необходимым минимумом для обеспечения развития реального сектора экономики. Сфера образования по своим масштабам существенно превосходит банковскую систему. Можно предположить, следовательно, что на развитие образования необходимо дополнительно направлять не менее 23% средств к уровню финансирования на данном этапе.

Кроме того, исследования показывают, что для поддержания в нормальном состоянии материально-технической базы образовательных учреждений необходимо ежегодно выделять средства в объеме не менее 10% от объема текущего финансирования. К тому же для воспроизводства педагогического потенциала системы образования необходимо обеспечивать регулярное повышение квалификации работников и расходовать на эти цели не менее 1,5% текущих расходов. Регулярное обновление содержания образования и его обеспечения требует расходов в сумме не менее 8–13% от заработной платы педагогического персонала. Следовательно, развитие образования предполагает выделение больших сумм, т. е. не менее 19,5–24% к расходам на образование.

Содержание образовательных программ требует регулярного обновления. Например, в общеобразовательных школах этот процесс осуществляется с периодичностью примерно раз в десять лет. В учреждениях профессионального образования — каждые пять лет. Из этого следует, что с такой периодичностью должно заменяться учебное оборудование, частично обновляться библиотечные фонды, методическое обеспечение и др., т. е. примерно половина основных фондов образовательных учреждений. Стоимость основных фондов составляет порядка 100% годового объема бюджетного финансирования образования. Поэтому только на модернизацию образования тре-

буется предусматривать не менее 5–10 % дополнительно.

При недостаточности средств на развитие системы образования в течение ряда лет указанные показатели должны быть соответственно увеличены.

Отсутствие единой системы учета средств на развитие

В настоящее время, как уже отмечалось, отсутствует единая система финансовой и статистической отчетности, позволяющая комплексно оценивать тенденции финансового обеспечения процессов развития системы образования. Имеющаяся отчетность носит фрагментарный характер и не позволяет эффективно управлять средствами, выделяемыми на цели развития. Отсутствие единой системы показателей развития РСО и единой системы (методики) учета всех средств на развитие для всех уровней образования разрушает управленческий цикл. Формулируя основные цели и задачи развития образования, органы управления не располагают необходимыми инструментами для позиционирования системы образования относительно поставленных целей и задач, определения имеющихся ресурсов и дополнительной потребности в них и контроля решения задач достижения поставленных целей развития образования. В результате органы управления образованием не могут в должной мере осуществлять возложенные на них функции, связанные с управлением развитием системы образования.

Отсутствие методических рекомендаций по формированию региональных программ развития образования является одной из основных причин того, что примерно только третья часть регионов имеет эти программы. Это свидетельствует о недостаточно эффективном использовании важнейшего инструмента государственной политики.



3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ФОРМИРОВАНИЮ И ИСПОЛНЕНИЮ БЮДЖЕТА РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ (БРСО)

3.1. Основные принципы формирования БРСО

3.1.1. Программно-целевой метод как основа формирования и исполнения БРСО

Формирование и исполнение на основе БРСО программно-целевого метода предусматривает:

- определение целей развития системы образования (в масштабах страны, региона, отдельного муниципального образования, а также образовательного учреждения);

- разработку соответствующих программ, реализация мероприятий которых приведет к достижению поставленных целей;

- разработку и утверждение процедур отбора программ и проектов для финансирования в рамках БРСО;

- выделение ресурсов на реализацию мероприятий, предусмотренных программами, в необходимых объемах и в установленные программами сроки;

- использование финансовых и материальных ресурсов в соответствии с целями и задачами, заявленными в программах (проектах);

- мониторинг хода выполнения программ и проектов в соответствии с их целями и задачами;

- оценку получаемых в ходе выполнения программ результатов по степени достижения поставленных целей;

- распространение положительных результатов на соответствующие элементы системы образования;

- согласование и координацию программ, реализующих цели и задачи государственной политики в сфере развития системы образования.

3.1.2. Бюджет развития системы образования как элемент бюджетного финансирования

При постоянной доле ВВП, выделяемой на образование, БРСО может выступать в роли экономического стабилизатора, так как в периоды экономического роста темпы увеличе-

ния расходов на развитие выше темпов роста ВВП, а в периоды спада темпы снижения объемов БРСО выше темпов снижения ВВП.

БРСО является составной частью общего объема финансирования образовательной отрасли на каждом из ее уровней. В то же время методика формирования и исполнения БРСО значительно отличается от правил планирования и исполнения бюджета по текущим расходам. При идеальной модели бюджет развития должен определяться на долгосрочной основе с учетом необходимости обеспечения потребностей в средствах на развитие. В реальности же объемы средств на развитие системы образования регулируются возможностями системы образования каждого уровня.

БРСО формируется и исполняется в соответствии с требованиями, предъявляемыми к бюджетным средствам, и является элементом бюджетного финансирования по следующим источникам:

- бюджетные средства, направляемые на цели развития системы образования, являются составной частью БРСО (ФЦП);

- все доходы образовательных учреждений, полученные от хозяйственной деятельности, часть которых включается в БРСО, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации объявляются неналоговыми доходами бюджетов и включаются в бюджетный процесс;

- целевые поступления на развитие системы образования.

Исполнение бюджета развития осуществляется в рамках бюджетных процедур, регулирующих порядок исполнения бюджета и устанавливающих конкурсный порядок выделения бюджетных средств на нужды развития.

3.1.3. Бюджет развития системы образования как инструмент интеграции бюджетных и внебюджетных средств

В БРСО учитываются средства из различных источников (бюджеты разных уровней, внебюджетные средства и др.), направляемые на софинансирование целевых программ развития образования.



Соотношение источников определяется прежде всего содержанием программы, приоритетностью поставленных целей и возможностями финансирования.

В целях повышения эффективности реализации программ и проектов развития образования необходимо обеспечить объединение бюджетных и внебюджетных средств в процессе достижения поставленных целей. Именно программно-целевой метод позволяет аккумулировать средства бюджета развития за счет различных источников финансирования.

При реализации целевого подхода к интеграции в рамках БРСО бюджетных и внебюджетных средств создаются организационные условия конкурсного распределения и эффективного использования аккумулированных средств, а значит, повышается заинтересованность всех уровней образования в достижении общих приоритетных целей развития системы образования страны и ее составляющих.

3.1.4. Бюджет развития системы образования как инструмент учета социальных рисков

Необходимость разработки механизмов, обеспечивающих учет проблемы социальных рисков при определении направлений развития системы образования и оптимизации затрат на эти цели, обусловлена вероятностным характером реализации угроз безопасности личности, обществу и государству. Затраты на ликвидацию их последствий могут существенно превысить затраты на развитие системы образования, вследствие чего будет достигнуто такое состояние личности, общества и государства, при котором исключается реализация таких угроз или значительно снижаются риски их реализации.

Проблема выявления и оценки социальных рисков в целом, и в частности рисков, связанных с недостаточным уровнем развития системы образования и возможными негативными последствиями для личности, общества и государства, до настоящего времени недостаточно проработана в научно-методологическом плане. В связи с этим возникает необходимость формулировки принципов и положений по этой проблематике, которые целесообразно развить и детализировать в рамках отдельного исследования.

Может быть предложен следующий порядок определения величины социальных рисков

или ожидаемого ущерба от реализации потенциальных угроз, обусловленных уровнем развития системы образования:

выявление причинно-следственных связей между темпами развития образования и обусловленным ими уровнем развития образования;

выявление причинно-следственных связей между недостаточным уровнем развития образования и угрозами личности, обществу и государству, обусловленными этим уровнем;

формирование исчерпывающего перечня угроз личности, обществу и государству, являющихся прямым следствием невысоких темпов развития системы образования или недостаточного уровня ее развития;

определение пространства объектов реализации угроз и их классификация по определенным объектам;

определение вероятности (риска) реализации угроз;

определение величины экономического ущерба в результате реализации каждой угрозы;

определение математического ожидания ущерба от реализации угроз, обусловленных недостаточным развитием системы образования;

определение основных элементов, влияющих на эффективность функционирования и развития системы образования;

определение математического ожидания ущерба от реализации угроз по основным элементам, обеспечивающим эффективное функционирование и развитие системы образования;

определение приоритетных направлений и необходимых объемов финансирования программ развития системы образования.

3.2. Основные направления использования бюджета развития системы образования

Основные направления использования средств БРСО определяются в соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» и связаны с развитием и совершенствованием образовательных программ и образовательных стандартов, сети реализующих их образовательных учреждений, системы управления образованием и кадрового потенциала.

Конкретные мероприятия, реализуемые в рамках основных направлений, определяются долгосрочной государственной образовательной политикой, направленной на повышение качества образования, его доступности, эффективности и сформулированной Концепцией модернизации российского образования на период до 2010 года, Национальной доктриной и Федеральной программой развития образования.

3.3. Порядок формирования бюджета развития системы образования и его особенности

Бюджет развития системы образования проектируется как часть расходов текущего года в рамках федерального, регионального и муниципального бюджетов, а также дополнительных

источников финансирования. В качестве дополнительных источников выступают целевые (займы, гранты, международные фонды) и внебюджетные средства (фонды поддержки и развития, средства от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности).

Бюджет развития системы образования является аналитическим и организационным механизмом взаимоувязывания средств, направляемых на реализацию программ и проектов развития образования по целям, задачам и срокам исполнения.

Бюджеты развития системы образования формируются на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований (табл. 4). Фонды развития отдельных образовательных учреждений учитываются в составе соответствующих БРСО.

Таблица 4

Формирование БРСО по уровням образования

Уровень образования	БРСО	Экономическая статья
Федеральный	ФЦП	Прочие расходы Капитальные вложения НИОКР
	Капитальные расходы бюджета	Приобретение непроизводственного оборудования Капитальный ремонт и реконструкция Капитальные вложения
	Целевые поступления (гранты, международные фонды, займы и др.)	Капитальные вложения Прочие расходы Приобретение непроизводственного оборудования
	Внебюджетные средства	Капитальные вложения Капитальный ремонт и реконструкция Приобретение непроизводственного оборудования
Региональный	Капитальные расходы бюджета	Капитальные вложения Капитальный ремонт и реконструкция Приобретение непроизводственного оборудования
	Целевые программы (программы развития, программные мероприятия)	Прочие расходы Приобретение непроизводственного оборудования
	Субсидии, субвенции из федерального бюджета на развитие образования (ФЦП, резервный фонд Президента и т. д.)	Прочие расходы Капитальные вложения Капитальный ремонт и реконструкция Приобретение непроизводственного оборудования
	Целевые поступления и внебюджетные средства	Прочие расходы Капитальные вложения Капитальный ремонт и реконструкция Приобретение непроизводственного оборудования
Муниципальный	Формируется аналогично региональному	

Взаимодействие бюджетов развития образования различных уровней в составе бюджетной системы строится на основе принципов subsidiarity и комплиментарности. Учитывая указанные принципы, программы развития системы образования соответствующих муниципальных образований и субъектов Российской Федерации должны предусматривать мероприятия и объемы финансирования, обеспечивающие сбалансированное и устойчивое развитие муниципальных и региональных систем образования.

При отсутствии необходимых финансовых ресурсов муниципальных и региональных бюджетов на развитие системы образования они могут получать помощь за счет средств федерального бюджета (субсидий либо субвенций), а также материальных ресурсов на реализацию программ и проектов развития муниципальных и региональных систем образования. Такие программы и проекты должны реализовываться преимущественно на основе софинансирования.

Кроме того, в рамках федерального бюджета развития системы образования реализуются программы и проекты в интересах образовательных учреждений федерального ведения, а также программы и проекты развития образования, имеющие общегосударственный характер (введение Единого государственного экзамена, совершенствование структуры и содержания общего образования и т. п.).

Развитие образования на уровне субъектов Российской Федерации осуществляется путем принятия и реализации региональных программ развития образования. В перспективе необходимость разработки таких программ должна быть закреплена в Законе «Об образовании». Данные программы принимаются на основе ФПРО и развивают ее положения.

Формирование БРСО должно осуществляться в период подготовки законов о бюджете на соответствующий год. Это означает, что проект Плана реализации мероприятий входящих в БРСО программ и примерные направления использования текущих расходов, выделяемых на развитие образования, примерные объемы и направления расходования иных источников должны формироваться органами управления образованием до защиты проектов бюджетов на соответствующий год и включаться в расчеты к проектам соответству-

ющих бюджетов. При этом федеральный орган управления образованием должен обеспечить координацию проектов планов реализации федеральных и региональных программ.

Планирование расходования бюджета развития должно производиться по соответствующим кодам статей бюджетной классификации с присвоением признака отнесения расходов к бюджету развития. Процедура отнесения расходов к бюджету развития производится при подготовке заявок, составлении сметы развития и формировании отчетов.

Формирование БРСО на каждом уровне бюджетной системы имеет свои отличительные особенности. На федеральном уровне на основе запланированных объемов расходов по ФЦП, утвержденных и установленных Законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, определяются объемы финансовой поддержки бюджетов субъектов на развитие системы образования субъекта. Финансовая поддержка осуществляется в форме субсидий и субвенций на реализацию федеральных целевых программ. В рамках ФЦП она может также осуществляться в форме финансирования закупок товаров для учреждений, находящихся в ведении субъектов РФ и муниципальных образований из федерального бюджета с последующей передачей материально-технических ресурсов получателями бюджетных средств соответствующим образовательным учреждением. Финансовая поддержка осуществляется и в форме прямого финансирования из федерального бюджета объектов системы образования (на условиях софинансирования) по контрактам, заключенным по итогам проведения совместных с субъектами федерации конкурсов.

На федеральном уровне также устанавливаются критерии и параметры долевого участия в совместном финансировании целевых программ, общие требования к составлению проектов региональных целевых программ и учету общего объема БРСО субъекта РФ.

На региональном уровне органы власти субъекта устанавливают порядок разработки РПРСО, включающих основные направления, состав программы (формы), цели и задачи, порядок финансирования мероприятий. Субъекты федерации, претендующие на поддержку из федерального бюджета, должны руководствоваться требованиями к учету приоритетов и

параметров софинансирования программ, установленных федеральными органами власти.

Органы власти субъекта устанавливают общие требования к составлению муниципальных проектов и целевых программ развития муниципальной системы образования, критерии и параметры долевого участия в финансировании муниципальных объектов системы образования, требования к учету и планированию объема БРСО муниципального образования.

Планирование расходования консолидированного БРСО субъекта РФ включает планирование совокупного объема регионального БРСО и БРСО муниципальных образований соответствующего субъекта РФ.

Определение планируемого объема регионального БРСО складывается из планирования расходов на региональные программы развития системы образования и планирования внебюджетных средств образовательных учреждений регионального ведения. В свою очередь определение объема потребности на финансирование региональных программ подразделяется на определение планируемого объема расходов на развитие собственной бюджетной сети субъекта и на поддержку муниципальных бюджетов (в форме средств финансирования муниципальной сети и в форме субсидий муниципальным бюджетам на реализацию муниципальных программ развития). В основе планирования лежат финансовые нормативы предоставления образовательных услуг на одного потребителя этих услуг. При этом рекомендуемый совокупный объем планируемых средств по региональным программам субъекта Федерации на финансирование капитальных вложений, приобретение оборудования, НИОКР и прочие расходы, связанные с повышением качества образовательных услуг, должен составить не менее 20% объема планируемых им текущих расходов по этим программам. При планировании расходования БРСО субъекта РФ учитываются средства федерального бюджета, направляемые на поддержку региональных бюджетов развития в форме субсидий.

При планировании расходов на развитие государственного образовательного учреждения рекомендуется учитывать их объем в размере не менее 10% от текущих расходов этого образовательного учреждения.

Планирование внебюджетных средств на развитие государственных образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта РФ, осуществляется на основе данных, представляемых образовательными учреждениями. Они планируют внебюджетные средства на свое развитие за счет целевых средств и средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (в том числе за счет средств, формируемых из прибыли, на содержание и развитие материально-технической базы) и иных финансовых ресурсов (заемных средств, благотворительных пожертвований и др.). Объем целевых средств (гранты, субвенции и субсидии из бюджетов других уровней) планируется на основе действующих соглашений и контрактов бюджетных учреждений с органами власти и управления из бюджетов других уровней. При этом в соответствии с налоговым законодательством для капиталовложений могут использоваться средства от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности только за счет прибыли, оставшейся в распоряжении образовательных учреждений.

В консолидированный БРСО субъекта РФ в качестве составной части входит БРСО муниципального образования.

На муниципальном уровне муниципальные органы власти устанавливают порядок разработки МПРСО, включающих основные направления, состав программы (формы), цели и задачи, порядок финансирования мероприятий. Муниципальные органы, претендующие на поддержку за счет средств бюджета субъекта федерации, должны руководствоваться требованиями к учету приоритетов и параметров софинансирования программ, установленных региональными органами власти.

В планирование расходования БРСО муниципального образования входит планирование расходов на муниципальные программы развития муниципальной системы образования и планирование внебюджетных средств образовательных учреждений муниципального ведения. При планировании расходования БРСО муниципального образования учитываются средства субъекта Федерации, направляемые на поддержку местных бюджетов развития в форме средств межбюджетной поддержки (субвенции, субсидии)*.

* Более подробно эти вопросы рассмотрены в п. 3.5.

Условия предоставления средств федерального бюджета. Средства федерального бюджета на поддержку бюджетов субъектов Федерации на реализацию региональных ПРСО предоставляются при соблюдении следующих условий.

1. Законодательное утверждение региональных программ развития образования субъекта РФ.

2. Включение региональных программ в Закон субъекта Федерации о бюджете субъекта на очередной год в виде приложения с объемами их финансирования и первоочередным включением в бюджет программ, принятых в предыдущие годы и реализуемых в очередном году.

3. Учет в региональных программах субъек-

тов РФ приоритетных направлений развития, содержащихся в федеральных программах в объеме не менее половины от общего количества указанных приоритетных направлений.

4. Выполнение иных требований, предусмотренных Бюджетным кодексом.

3.4. Разработка методических рекомендаций руководителям органов управления образованием субъектов РФ по повышению эффективности формирования БРСО

Для формирования и использования БРСО на региональном уровне рекомендуется следующий комплекс организационно-экономических и управленческих мероприятий (табл. 5).

Таблица 5

Организационно-экономические и управленческие мероприятия по формированию регионального БРСО

№ п/п	Мероприятие	Нормативно-организационное обеспечение реализации мероприятий
1	Разработка и утверждение в установленном порядке: концепции модернизации региональной системы образования; целевых программ образования (приложение 2)	Постановление главы администрации субъекта РФ Постановление законодательного собрания субъекта РФ
2	Создание структуры управления БРСО	Распоряжение главы администрации субъекта РФ о создании координационного совета по модернизации и развитию региональной системы образования
3	Определение приоритетных направлений развития региональной системы образования на планируемый год	Рекомендации координационного совета по модернизации образования Решение коллегии органа управления образованием субъекта РФ
4	Сбор проектов, комплексных мероприятий и предложений («снизу вверх» и «сверху вниз») по реализации приоритетных направлений развития региональных систем образования	Оперативная работа региональных и муниципальных органов управления образованием и образовательных учреждений
5	Проведение конкурсов по отбору наиболее эффективных проектов и комплексных мероприятий по реализации приоритетных направлений развития регионального образования	Решение региональной конкурсной комиссии
6	Утверждение плана мероприятий по реализации программы развития региональной системы образования на планируемый год	Решение региональной конкурсной комиссии Приказ органа управления образованием субъекта РФ
7	Формирование заявки в проект бюджета региона с учетом расходов на развитие образования (все	Заявка органа управления образованием субъекта РФ в финансовые органы

	мероприятия по п. 1–6 необходимо завершить не позднее чем за месяц до начала формирования бюджета)	Работа с депутатами регионального и муниципального уровней
8	Утверждение необходимых финансовых средств по статьям бюджета субъекта РФ на развитие образования	Закон «О бюджете» субъекта РФ
9	Корректировка плана мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образования региона с учетом утвержденных параметров бюджета	Смета расходов регионального бюджета по разделу «образование»
10	Стимулирование мероприятий по привлечению дополнительных средств из внебюджетных источников, а также целевых средств на мероприятия по развитию региональной системы образования	Закон РФ «О льготах при налогообложении предприятий, организаций, физических лиц, вкладывающих средства в образование» Распоряжение главы администрации субъекта РФ «О создании попечительских советов образовательных учреждений на территории субъекта РФ» Рекомендации по участию в международных проектах, грантах, займах и т. д. Рекомендации по формированию внебюджетных источников
11	Оформление заявок на получение: целевых средств на развитие образования из федерального бюджета (например, резервный фонд Президента); субвенций и субсидий из ФЦП	Ходатайство главы администрации субъекта РФ в Правительство РФ, депутатам Государственной Думы Заявки по объектам строительства в Правительство РФ Заявки органа управления образованием с обоснованием долевого участия в ФПРО, ФЦП
12	Подготовка методических рекомендаций и предложений по формированию бюджетов муниципальных образований	Методические рекомендации органа управления образованием субъекта Федерации Письмо главы администрации субъекта РФ руководителям муниципальных образований
13	Заключение соглашений: между администрацией субъекта РФ и Минобразования России; между органом управления образованием субъекта РФ и муниципальными образованиями; между органом управления образованием субъекта РФ и ГОУ, подведомственными Минобразования России	Соглашения
14	Организация деятельности по обеспечению выполнения мероприятий по реализации БРСО	Оперативная деятельность
15	Контроль исполнения БРСО	Приказ органа управления образованием субъекта РФ
16	Анализ и корректировка деятельности по планированию и реализации БРСО на следующий плановый год	Оперативная деятельность

3.5. Механизмы исполнения БРСО

3.5.1. Порядок исполнения бюджета развития системы образования на федеральном уровне

Порядок исполнения БРСО включает в себя перечень процедур финансирования расходов по утвержденным в федеральном бюджете на очередной финансовый год программам развития системы образования и текущим расходам капитального характера, закрепленных за головным распорядителем — Министерством образования Российской Федерации.

При проведении операций со средствами федерального бюджета, включенных в БРСО, применяются действующие процедуры казначейского исполнения федерального бюджета.

Включенные в БРСО текущие расходы на содержание федеральных образовательных учреждений утверждаются главным распорядителем средств в форме лимитов бюджетных обязательств для каждого подведомственного получателя средств. Утвержденные лимиты бюджетных обязательств являются основанием для заключения в соответствии с действующим законодательством контрактов и договоров между получателями средств федерального бюджета с поставщиками по текущим расходам капитального характера, включаемых в БРСО.

Доведенные Министерством образования до подведомственных получателей средств лимиты бюджетных обязательств являются гарантией в оплате поставленных услуг и товаров. Принятые получателем средств обязательства по оплате расходов, включаемых в БРСО за счет средств текущего финансирования, отражаются на лицевых счетах, открытых в органах федерального казначейства. На основании представленных получателями средств платежных документов, а также подтверждающих документов об исполнении заключенных контрактов и договоров на поставку орган федерального казначейства списывает средства со счета федерального бюджета на соответствующие счета поставщиков.

При централизованном выполнении функций заказчика по утвержденным программам развития системы образования, включаемых в состав БРСО, Министерство образования Российской Федерации распоряжается средства-

ми федерального бюджета текущего финансового года и использует их на цели, определенные данными программами. Основанием принятия обязательств по расходам БРСО в части федеральных программ развития системы образования являются утвержденные в федеральном бюджете объемы средств, направляемых на реализацию целевых программ.

Основанием для проведения расходов БРСО является наличие заключенных в соответствии с действующим законодательством контрактов и договоров Министерства образования Российской Федерации с исполнителями работ и поставщиками товаров с подтверждением факта выполненных работ или их этапов. Проведение расходов федерального бюджета по федеральным целевым программам развития системы образования осуществляется путем списания средств с лицевого счета Министерства образования Российской Федерации в органе федерального казначейства на счета поставщиков с соответствующим учетом кассовых расходов.

Министерство образования Российской Федерации — государственный заказчик федеральных целевых программ развития системы образования — имеет право передавать федеральные средства в виде субсидий бюджету субъекта Федерации для долевого финансирования целевых расходов по развитию системы регионального образования.

Операции расходов по передаваемым субсидиям осуществляются органами федерального казначейства с использованием процедур исполнения федерального бюджета и с учетом целевого характера использования передаваемых средств.

При централизованном выполнении функций заказчика программы Министерство образования — главный распорядитель средств федерального бюджета — может осуществить централизованные закупки товаров, работ и услуг по заключенным контрактам в пределах утвержденных на эти цели объемов финансирования с передачей поставленных товаров, работ и услуг региональным образовательным учреждениям.

Предварительный текущий контроль целевого расходования средств федерального бюджета, включаемых в БРСО, осуществляют органы федерального казначейства.

3.5.2. Порядок исполнения БРСО на региональном и местном уровнях

Финансирование текущих расходов содержания образовательных учреждений регионального и местного уровня, включаемых в состав БРСО, осуществляется в пределах объемов средств, утвержденных на очередной финансовый год в бюджете субъекта Федерации или муниципального образования. При проведении операций со средствами регионального и местных бюджетов, включаемых в БРСО, применяются действующие процедуры казначейского исполнения бюджетов, предусматривающие:

- распределение органом управления образования утвержденных в бюджетах объемов средств по подведомственным получателям средств;

- принятие обязательств получателем средств по проведению оплаты поставляемых товаров, работ и услуг на основании заключенных в соответствии с действующим законодательством договоров и контрактов в пределах утвержденного объема финансирования;

- подтверждение получателем средств выполнения поставщиками обязательств по заключенным контрактам и договорам;

- списание средств со счета бюджета субъекта Федерации или местного бюджета на соответствующие счета поставщиков.

Учет кассовых текущих расходов по средствам регионального и местных бюджетов, включаемых в БРСО, осуществляется получателями средств и распорядителями по действующим правилам исполнения бюджетов.

Распорядителями утвержденных в бюджете субъекта Федерации и местных бюджетах объемов средств на реализацию принятых целевых программ развития системы образования выступают заказчики этих программ.

При централизованном выполнении функций заказчика по программам соответствующий орган управления образованием или иной заказчик принимает обязательства по закупкам товаров и услуг в пределах утвержденных в бюджете объемов средств, используя процедуры заключения договоров с поставщиками согласно действующему законодательству.

Расходы заказчика (при централизованном выполнении) финансируются органом, исполняющим соответствующий бюджет, путем списания средств со счета бюджета на счета поставщиков товаров и услуг при подтвержде-

нии заказчиком выполнения условий договоров и контрактов.

На стадии проведения платежа исполняющий бюджет орган осуществляет процедуры контроля целевого расходования средств на мероприятия по утвержденным программам.

При децентрализованном выполнении мероприятий утвержденных программ развития системы образования заказчик программ распределяет утвержденные в соответствующем бюджете объемы средств по подведомственным получателям с передачей им части функций заказчика.

Принятие обязательств по бюджету развития системы образования при децентрализованном выполнении мероприятий программ осуществляется получателем средств в пределах утвержденных ему распорядителем объемов финансирования.

Исполняющий соответствующий бюджет орган финансирует расходы по БРСО путем списания средств с лицевых счетов получателей на счета поставщиков товаров и услуг при подтверждении исполнения обязательств по заключенным договорам и контрактам.

Проведение операций по расходам исполняющий соответствующий бюджет орган осуществляет в пределах утвержденных объемов средств по каждой принятой программе развития системы образования.

При передаче средств на реализацию мероприятий по развитию системы образования в форме субсидий (софинансирования) другому уровню бюджета исполнение процедур финансирования расходов осуществляется согласно установленному порядку исполнения соответствующего уровня бюджета.

Условия софинансирования, порядок использования субсидий на финансирование расходов по программам определяются на основании заключаемых договоров (соглашений) между государственными заказчиками программ и получателями субсидий.

При направлении средств бюджетов различных уровней на софинансирование программ развития системы образования в форме субсидий применяются процедуры проведения операций по расходам с соблюдением целевого назначения передаваемых средств в порядке, установленном при исполнении расходов соответствующего бюджета.

3.5.3. Порядок исполнения сметы развития образовательного учреждения, формируемой из внебюджетных источников

Бюджетные учреждения образования самостоятельно определяют направления расходования средств от предпринимательской и иной приносящей доходы деятельности в порядке, установленном распорядителем средств — соответствующим органом управления образования.

Основанием для проведения расходов по внебюджетным средствам является утвержденная в установленном распорядителем порядке смета доходов и расходов средств от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, которая представляется в орган, исполняющий соответствующий бюджет.

На основании сметы доходов и расходов по внебюджетным источникам бюджетное учреждение заключает соответствующие договоры и контракты на поставку товаров и услуг, предназначенных для реализации мероприятий по развитию образовательного учреждения.

При казначейском исполнении расходов по внебюджетным источникам применяются процедуры проведения платежей, установленные органами власти для соответствующего уровня бюджетов.

Распорядитель средств может централизовать средства образовательных учреждений от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности для проведения централизованных расходов по мероприятиям развития системы образования с принятием на себя функций и обязанностей заказчика.

При проведении централизованных расходов по внебюджетным средствам применяются процедуры казначейского исполнения бюджета в порядке, установленном для получателей средств соответствующего бюджета.

3.5.4. Конкурсный и организационные механизмы распределения (использования) бюджета развития системы образования

Основным механизмом реализации БРСО является использование конкурсных процедур. Порядок организации и проведения конкурсов основан на положениях, изложенных в Законе РФ от 08.05.99 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, оказа-

ние услуг для государственных нужд», постановлении Правительства Российской Федерации № 594, Указе Президента Российской Федерации № 305, инструктивных документах Минэкономразвития России.

Целями конкурсного отбора являются:

отбор потенциально наиболее подготовленных исполнителей проектов;

эффективное использование финансовых средств;

исключение субъективизма при принятии управленческих решений.

Положения перечисленных нормативных документов определяют только общий порядок организации конкурсов и нуждаются в существенной детализации для их применения в условиях отбора проектов, реализуемых на принципах софинансирования из различных источников. Таким уточнениям должны подлежать:

механизмы совместного формирования и утверждения программ и проектов органами управления образованием различных уровней, направленных на развитие системы образования на конкретной территории;

процедуры определения критериев и иных параметров, используемых для выявления наилучших проектных предложений;

вопросы обеспечения представительства интересов всех участников процесса формирования и реализации БРСО в составе конкурсных комиссий и иных органов, обеспечивающих подготовку и проведение конкурсов.

Отдельным направлением развития организационных механизмов реализации БРСО является проведение двухэтапных конкурсов и использование внеконкурсных процедур для отбора проектов, связанных в первую очередь с выполнением работ по созданию федеральных экспериментальных площадок на базе ведущих образовательных учреждений отрасли. В этих «точках роста» реализуются проекты, которые имеют общепрофессиональный характер и результаты которых подлежат тиражированию (распространению) в системе образования.

Внеконкурсные процедуры должны использоваться при реализации проектов, финансируемых за счет собственных внебюджетных средств образовательных учреждений, внебюджетных региональных фондов, целевых спонсорских средств.



3.5.5. Отбор и формирование перечня финансируемых из бюджета развития образования программ и проектов по приоритетным направлениям развития системы образования в целом

В зависимости от решаемых задач возможно использование двух подходов к разработке и реализации методик отбора. С применением первого подхода обеспечивается выявление «точек роста» по принципиально новым направлениям модернизации и развития образования. В таких «точках роста», в качестве которых могут выступать отдельные территории и конкретные образовательные учреждения, реализуются программы и проекты, направленные на решение общесистемных задач сферы образования. В этих случаях целесообразно использовать процедуры двухэтапного конкурса.

Второй подход применяется при решении задач выравнивания образовательных возможностей в рамках конкретной территории и создании единого образовательного пространства, обеспечивающего общее повышение качества образования в пределах территорий, имеющих низкие показатели развития системы образования. В этом случае целесообразно использование внеконкурсных процедур отбора проектов. При применении второго подхода объемы федеральной поддержки дифференцируются с учетом финансовых возможностей региона.

При этом оба подхода должны базироваться на общих методологических принципах формирования конкретных методик отбора проектов при включении их в состав соответствующих программ.

Результатом применения механизмов распределения средств БРСО являются заключенные контракты (договоры) между исполнителями и заказчиками.

3.6. Предложения по формированию бюджета развития системы образования муниципального уровня

Бюджет развития системы образования на муниципальном уровне является составной частью муниципального бюджета образования в целом и формируется в сроки, установленные регламентом муниципального образования.

На первом этапе планируются расходы на содержание и функционирование муниципальных образовательных учреждений. При этом учитывается состояние сети и ее изменения на планируемый период. При формировании расходов текущего характера применяется система нормативов на различные виды затрат в системе образования.

На втором этапе планируются расходы, связанные с развитием муниципальной системы образования (БРСО).

БРСО муниципального уровня предполагает выделение дополнительных средств по текущему финансированию из муниципального бюджета и формируется на основании плана мероприятий реализации приоритетных направлений развития образования субъекта РФ. Кроме того, БРСО муниципального уровня пополняется средствами регионального и федерального бюджетов, внебюджетными и целевыми средствами.

В целях согласованности действий и концентрации финансовых ресурсов, планируемых на реализацию целей развития образования, при формировании БРСО на муниципальном уровне необходимо руководствоваться:

- 1) планом основных мероприятий по реализации приоритетных направлений развития образования субъекта РФ на текущий год;
- 2) перечнем объектов образования, включенных в титул капитального строительства субъекта РФ;
- 3) перечнем объектов и мероприятий, принятых к финансированию из федерального бюджета и ФЦП, ФПРО, резервного фонда Президента, Адресной инвестиционной программы и др.

Формирование БРСО на муниципальном уровне и взаимодействие по его реализации строится на основании соглашений (договоров) с региональными органами управления и образовательными учреждениями.

3.7. Управление финансовыми потоками

На региональном и муниципальном уровнях распорядителем средств, включаемых в бюджет развития системы образования, является орган управления образованием. Управление средствами БРСО на региональном уровне осуществляется в следующем порядке:

распределение утвержденных в бюджете субъекта Российской Федерации на очередной финансовый год объемов включаемых в БРСО средств на содержание подведомственных образовательных учреждений;

распределение утвержденных в бюджете субъекта Российской Федерации объемов средств на реализацию региональных целевых программ развития образования по подведомственным образовательным учреждениям и на финансирование расходов по централизованным мероприятиям утвержденных программ;

определение получателей средств федерального бюджета в форме субсидий и субвенций на реализацию мероприятий по развитию региональной системы образования;

определение объема субсидий и субвенций, направляемых бюджетам муниципальных образований на реализацию мероприятий по развитию системы образования;

установление процедур контроля целевого расходования средств бюджета развития системы образования.

В принятии решений о распределении средств бюджета субъекта Федерации по подведомственным образовательным учреждениям, а также при определении доли централизованных расходов распорядитель средств использует результаты экономического мониторинга бюджета развития системы образования, экономические и оценочные показатели использования средств.

Аналогичные подходы и методы управления средствами бюджета развития используются главным распорядителем средств на развитие системы образования федерального уровня.

3.8. Учет результатов исполнения бюджета развития системы образования

Под учетом результатов исполнения бюджета развития следует понимать учет фактических расходов средств по различным источникам, включаемых в БРСО.

Учет использованных средств на цели развития образования по консолидированному БРСО осуществляется по единой форме аналитического учета, рассматриваемой в разделе 3.9.

Учет результатов финансового исполнения

бюджета развития организуется на уровне образовательного учреждения с включением в учет фактических объемов средств главных распорядителей и средств распорядителей, использованных ими на реализацию мероприятий развития образования в централизованном порядке по закупкам товаров, работ и услуг.

При включении в учетные данные суммы внебюджетных средств образовательных учреждений, использованных на цели развития образования, следует иметь в виду, что в эти данные включаются все суммы фактических расходов средств получателей, главных распорядителей и распорядителей, направленные ими на финансирование мероприятий развития образования в отчетном периоде.

В фактическом расходовании средств учитываются суммы по различным источникам, списанные с соответствующих счетов получателей и распорядителей средств.

Учет фактических расходов по средствам бюджета развития организуется на всех уровнях бюджетов по результатам прошедшего квартала. Результаты учета по единой форме представляются подведомственными образовательными учреждениями в соответствующий орган управления образованием не позднее 15-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом.

Орган управления образованием субъекта Федерации представляет в Министерство образования сводную таблицу учета расходования средств по территории не позднее 25-го числа следующего за отчетным кварталом месяца.

Расходы бюджетов развития образования муниципального уровня, регионального уровня и федерального бюджета, а также образовательного учреждения учитываются соответственно по табл. 6–11, рассматриваемым в разделе 3.9.

3.9. Экономический мониторинг реализации бюджета развития системы образования

Мониторинг позволяет оценить эффективность и качество исполнения БРСО. Под мониторингом понимается специально организованная и действующая система наблюдений, сбора, оценки, анализа и распространения информации. Главная задача экономического

мониторинга — получение достоверной, все-сторонней, объективной и актуальной информации, системный анализ и оценка которой позволит подготовить условия и выработать предложения для принятия решений по рациональному маневрированию средствами БРСО.

Результаты мониторинга могут служить основанием для проведения государственной политики развития системы образования в соответствии со среднесрочной программой социально-экономического развития Российской Федерации и для принятия управленческих решений по финансовому обеспечению развития системы образования за счет концентрации государственных ресурсов на решении наиболее острых проблем общенационального и территориального развития, согласования и координации деятельности органов образования.

Экономический мониторинг обеспечивает: информационное обслуживание руководителей системы образования, органов власти и управления, всех заинтересованных структур;

формирование графо-аналитических документов, ориентированных на оценку вариантов решений и выбор наиболее рациональных сценариев и направлений развития, отвечающих основным задачам государственной политики.

Мониторинг реализации БРСО предполагает прежде всего проведение сравнительного анализа его показателей в разных плоскостях, включая сравнение планируемых показателей с фактическими расходами за определенный период и выявление причин отклонений от заданных параметров.

Для информационного обеспечения работы Министерства образования РФ по управлению процессами формирования и использования БРСО в соответствии с целями и основными направлениями государственной политики в сфере образования, а также для обеспечения единого методологического подхода в этой области государственного управления образованием целесообразно ввести унифицированные формы ведомственного статистического наблюдения за ходом реализации БРСО в целом по России, по отдельным территориям и образовательным учреждениям. Предложенные табл. 6–11 имеют широкое назначение. Формы представляют собой табличное отображение состава расходов и служат основой мониторинга. Перечень форм приведен в табл. 12.

Показатели данных форм позволяют решать ряд задач, связанных с оценкой расходов различных бюджетных уровней на развитие системы образования.

Расходы структурированы:

по федеральному, региональному и местному уровням бюджетной системы;

по бюджетным и внебюджетным источникам финансирования;

по функциональным видам расходов (средства программ развития, целевых программ всех бюджетных уровней, бюджетные и внебюджетные средства образовательных учреждений, субсидии и субвенции в рамках межбюджетных отношений);

по экономическому содержанию расходов.

Показатели данных форм могут использоваться на стадиях проектирования необходимых расходов, отображать свод утвержденных ассигнований, показывать свод отчетных данных. На их основе может производиться оценка потребности на текущий и среднесрочный период, планироваться и финансироваться расходы, производиться сравнительный анализ расходов в разрезе их видов и бюджетных уровней, сравниваться расходы БРСО субъектов РФ и получателей бюджетных средств. Эти формы могут быть использованы для информирования руководителей органов власти и общественности об объемах средств, направляемых на развитие системы образования на данной территории.

Заполнение форм может производиться с разной периодичностью (квартальной, годовой), что позволяет проследить динамику финансирования БРСО в течение нескольких лет.

Форма 1 составляется Министерством образования РФ на основе обобщения показателей по расходам на развитие образования в целом по Российской Федерации, полученных от всех субъектов РФ и непосредственно от служб Министерства образования. В ней отражается общий объем расходов на развитие системы образования по всем источникам и бюджетным уровням. На ее основе в аналитических целях можно определить долю расходов БРСО в общей структуре расходов на образование по федеральному, региональному, муниципальному уровням и в целом по РФ, а также долю расходов БРСО каждого из указанных уровней в общей структуре расходов БРСО.

Таблица 6

Состав расходов консолидированного БРСО РФ по функциональной и экономической классификации расходов бюджета, тыс. руб.

№ п/п	Расходы по функциональной классификации	Код функциональной бюджетной классификации (по видам и целевым статьям)	Расходы по экономической классификации						
			Текущие расходы, код 100000	Субсидии и субвенции, код 130000	Капитальные вложения в основные фонды, код 240000	В том числе			Всего
						приобретение оборудования и предметов длительного пользования, код 240100	капитальное строительство, код 240200	капитальный ремонт, код 240300	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Расходы федерального уровня								
2	Федеральная программа развития образования								
3	В том числе: субсидии и субвенции субъектам РФ								
4	Федеральные целевые программы, государственным заказчиком которых является Министерство образования								
5	В том числе: субсидии и субвенции субъектам РФ								
6	Содержание образовательных учреждений федерального ведения								
7	Итого расходов федерального бюджета (стр. 2 + стр. 4 + стр. 6)								
8	Расходы ГОУ федерального ведения за счет внебюджетных средств								
9	Итого расходов федерального уровня (стр. 7 + стр. 8)								
10	Итого расходов федерального уровня без субсидий и субвенций субъектам РФ (стр. 9 + стр. 3 + стр. 5)								
11	Расходы регионального уровня								
12	Региональные целевые программы и программы развития образования, заказчиком которых являются органы управления субъекта РФ								
13	В том числе: субсидии и субвенции из федерального бюджета;								
14	расходы регионального бюджета на региональные целевые программы и региональную программу развития образования;								
15	субсидии и субвенции муниципальным образованиям								
16	Содержание образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта РФ								

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
17	Итого расходов регионального бюджета (стр. 14 + стр. 15 + стр. 16)								
18	Расходы государственного образовательного учреждения регионального ведения за счет внебюджетных средств								
19	Итого расходов регионального уровня (стр. 13 + стр. 17 + стр. 18)								
20	Итого расходов регионального уровня с субсидиями федерального бюджета, но без субсидий и субвенций МО (стр. 19 + стр. 13 – стр. 15)								
21	Расходы муниципального уровня								
22	Муниципальные целевые программы и программы развития образования, заказчиком которых являются органы управления муниципального образования								
	В том числе:								
23	субсидии и субвенции из регионального бюджета;								
24	расходы местного бюджета на муниципальные целевые программы и муниципальную программу развития образования								
25	Содержание образовательных учреждений, находящихся в ведении муниципального образования								
26	Итого расходов местных бюджетов (стр. 24 + стр. 25)								
27	Расходы образовательного учреждения муниципального ведения за счет внебюджетных средств								
28	Итого расходов муниципального уровня (стр. 26 + стр. 27)								
29	Итого расходов муниципального уровня с субсидиями и субвенциями из регионального бюджета (стр. 28 + стр. 23)								
30	Всего расходов БРСО субъекта РФ за счет собственных бюджетных средств (стр. 17 + стр. 26)								
31	Всего расходов БРСО субъекта РФ за счет внебюджетных средств (стр. 18 + стр. 27)								
32	Всего расходов БРСО субъекта РФ за счет собственных бюджетных и внебюджетных средств (стр. 29 + стр. 30)								
33	Всего расходов БРСО субъекта РФ с субсидиями и субвенциями из федерального бюджета (стр. 32 + стр. 13)								
34	Всего расходов БРСО РФ за счет бюджетных средств (стр. 10 + стр. 20 + стр. 26)								
35	Всего расходов за счет внебюджетных средств (стр. 8 + стр. 18 + стр. 27)								
36	Всего расходов БРСО РФ за счет бюджетных средств и внебюджетных источников (стр. 34 + стр. 35)								

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
37	Справочно, в%:								
38	Доля расходов БРСО в общей структуре расходов на образование, всего по РФ								
39	Доля расходов БРСО в общей структуре расходов на образование по федеральному уровню								
40	Доля расходов БРСО в общей структуре расходов на образование по региональному уровню								
41	Доля расходов БРСО в общей структуре расходов на образование по местному уровню								

Таблица 7

Состав расходов БРСО федерального уровня по функциональной и экономической классификации расходов бюджета, тыс. руб.

№ п/п	Расходы по функциональной классификации	Код функциональной бюджетной классификации (по видам и целевым статьям)	Расходы по экономической классификации						
			Текущие расходы, код 100000	Субсидии и субвенции, код 130000	Капитальные вложения в основные фонды, код 240000	В том числе			Всего
						приобретение оборудования и предметов длительного пользования, код 240100	капитальное строительство, код 240200	капитальный ремонт, код 240300	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Федеральная программа развития образования								
	В том числе:								
2	субсидии и субвенции субъектам РФ								
3	Федеральные целевые программы, государственным заказчиком которых является Министерство образования								
	В том числе:								
4	субсидии и субвенции субъектам РФ								
5	Содержание образовательных учреждений федерального ведения								
6	Итого расходов федерального бюджета (стр. 1 + стр. 3 + стр. 5)								
7	Расходы государственного образовательного учреждения федерального ведения за счет внебюджетных средств								
8	Итого расходов федерального уровня (стр. 6 + стр. 7)								
9	Итого расходов федерального уровня без субсидий и субвенций субъектам РФ (стр. 8 + стр. 2 + стр. 4)								
10	Справочно, в%:								
11	Доля расходов БРСО в общей структуре расходов на образование по федеральному уровню								

Таблица 8

Состав расходов БРСО регионального уровня по функциональной и экономической классификации расходов бюджета, тыс. руб.

№ п/п	Расходы по функциональной классификации	Код функциональной бюджетной классификации (по видам и целевым статьям)	Расходы по экономической классификации						
			Текущие расходы, код 100000	Субсидии и субвенции, код 130000	Капитальные вложения в основные фонды, код 240000	В том числе			Всего
						приобретение оборудования и предметов длительного пользования, код 240100	капитальное строительство, код 240200	капитальный ремонт, код 240300	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Региональные целевые программы и программы развития образования, заказчиком которых являются органы управления субъекта РФ								
	В том числе:								
2	субсидии и субвенции из федерального бюджета:								
3	расходы регионального бюджета на региональные целевые программы и региональную программу развития образования								
4	Субсидии и субвенции муниципальным образованиям								
5	Содержание образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта РФ								
6	Итого расходов регионального бюджета (стр. 3 + стр. 4 + стр. 5)								
7	Расходы государственного образовательного учреждения регионального ведения за счет внебюджетных средств								
8	Итого расходов регионального уровня (стр. 2 + стр. 6 + стр. 7)								
9	Итого расходов регионального уровня с субсидиями федерального бюджета, но без субсидий и субвенций МО (стр. 8 + стр. 2 – стр. 4)								
10	Справочно, в%:								
11	Доля расходов БРСО в общей структуре расходов на образование по региональному уровню								



Таблица 9

Состав расходов БРСО муниципального уровня по функциональной и экономической классификации расходов бюджета, тыс. руб.

№ п/п	Расходы по функциональной классификации	Код функциональной бюджетной классификации (по видам и целевым статьям)	Расходы по экономической классификации						
			Текущие расходы, код 100000	Субсидии и субвенции, код 130000	Капитальные вложения в основные фонды, код 240000	В том числе			Всего
						приобретение оборудования и предметов длительного пользования, код 240100	капитальное строительство, код 240200	капитальный ремонт, код 240300	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Муниципальные целевые программы и программы развития образования, заказчиком которых являются органы управления муниципального образования								
	В том числе:								
2	субсидии и субвенции из регионального бюджета;								
3	расходы местного бюджета на муниципальные целевые программы и муниципальную программу развития образования								
4	Содержание образовательных учреждений, находящихся в ведении муниципального образования								
5	Итого расходов местных бюджетов (стр. 3 + стр. 4)								
6	Расходы образовательного учреждения муниципального ведения за счет внебюджетных средств								
7	Итого расходов муниципального уровня (стр. 5 + стр. 6)								
	Справочно, в%:								
	Доля расходов БРСО в общей структуре расходов на образование по местному уровню								

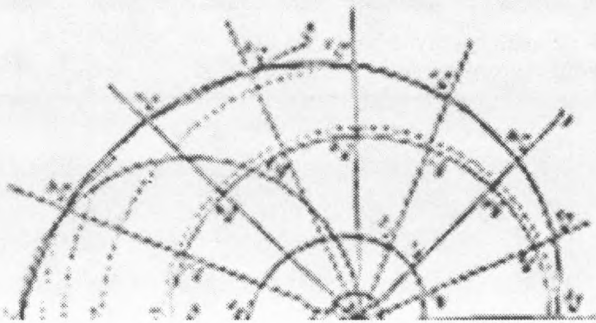


Таблица 10

Состав расходов БРСО субъекта РФ по функциональной и экономической классификации расходов бюджета, тыс. руб.

№ п/п	Расходы по функциональной классификации	Код функциональной бюджетной классификации (по видам и целевым статьям)	Расходы по экономической классификации						
			Текущие расходы, код 100000	Субсидии и субвенции, код 130000	Капитальные вложения в основные фонды, код 240000	В том числе			Всего
						приобретение оборудования и предметов длительного пользования, код 240100	капитальное строительство, код 240200	капитальный ремонт, код 240300	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Расходы регионального уровня								
2	Региональные целевые программы и программы развития образования, заказчиком которых являются органы управления субъекта РФ								
3	В том числе:								
4	субсидии и субвенции из федерального бюджета;								
5	расходы регионального бюджета на региональные целевые программы и региональную программу развития образования;								
6	субсидии и субвенции муниципальным образованиям								
7	Содержание образовательных учреждений, находящихся в ведении субъекта РФ								
8	Итого расходов регионального бюджета (стр. 4 + стр. 5 + стр. 6)								
9	Расходы государственного образовательного учреждения регионального ведения за счет внебюджетных средств								
10	Итого расходов регионального уровня (стр. 3 + стр. 7 + стр. 8)								
11	Итого расходов регионального уровня с субсидиями федерального бюджета, но без субсидий и субвенций МО (стр. 9 + стр. 3 – стр. 5)								
12	Расходы муниципального уровня								
13	Муниципальные целевые программы и программы развития образования, заказчиком которых являются органы управления муниципального образования								
14	В том числе :								
15	субсидии и субвенции из регионального бюджета;								

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
14	<i>расходы местного бюджета на муниципальные целевые программы и муниципальную программу развития образования</i>								
15	Содержание образовательных учреждений, находящихся в ведении муниципального образования								
16	<i>Итого</i> расходов местных бюджетов (стр. 14 + стр. 15)								
17	Расходы образовательного учреждения муниципального ведения за счет внебюджетных средств								
18	<i>Итого</i> расходов муниципального уровня (стр. 16 + стр. 17)								
19	<i>Итого</i> расходов муниципального уровня с субсидиями и субвенциями из регионального бюджета (стр. 18 + стр. 13)								
20	Всего расходов БРСО субъекта РФ за счет собственных бюджетных средств (стр. 7 + стр. 16)								
21	Всего расходов БРСО субъекта РФ за счет внебюджетных средств (стр. 18 + стр. 27)								
22	Всего расходов БРСО субъекта РФ за счет собственных бюджетных и внебюджетных средств (стр. 29 + стр. 30)								
23	Всего расходов БРСО субъекта РФ с субсидиями и субвенциями из федерального бюджета (стр. 32 + стр. 13)								
24	Справочно, в%:								
25	Доля расходов БРСО в общей структуре расходов на образование, всего по субъекту РФ								

Сравнивая общие и частные показатели в разрезе экономической классификации с аналогичными показателями за ряд предыдущих лет, можно проследить динамику роста либо снижения расходов на развитие системы образования.

Форма 2 также составляется Министерством образования РФ. Ее показатели характеризуют состав расходов федерального уровня на развитие системы образования РФ, которые связаны с реализацией федеральных целевых программ. В ней отражаются размеры субсидий и субвенций бюджетам других бюджетных уровней (предполагается, что эти

формы финансовой поддержки субъектов Федерации будут достаточно широко внедрены в практику межбюджетных отношений в сфере образования), средства на развитие образовательных учреждений федерального ведения, в том числе и за счет внебюджетных источников. Каждый из этих видов расходов по своему содержанию (в соответствии с экономической классификацией) может состоять из текущих расходов, субсидий и субвенций, капиталовложений в основные фонды, в том числе расходов на приобретение оборудования, капитальное строительство и капитальный ремонт.

Таблица 11

Состав расходов БРСО образовательного учреждения по функциональной и экономической классификации расходов бюджета, тыс. руб.

№ п/п	Расходы по функциональной классификации	Код функциональной бюджетной классификации (по видам и целевым статьям)	Расходы по экономической классификации						
			Текущие расходы, код 100000	Субсидии и субвенции, код 130000	Капитальные вложения в основные фонды, код 240000	В том числе			Всего
						приобретение оборудования и предметов длительного пользования, код 240100	капитальное строительство, код 240200	капитальный ремонт, код 240300	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	Средства бюджетов на содержание образовательного учреждения								
2	Внебюджетные средства образовательного учреждения								
	Всего расходов на развитие образовательного учреждения								

Таблица 12

Перечень форм ведомственного статистического наблюдения за ходом реализации БРСО

№ п/п	Наименование	Назначение
1	Состав расходов консолидированного БРСО РФ по функциональной и экономической классификации расходов бюджета	Показывает планируемые и фактические расходы по бюджету развития системы образования Российской Федерации с распределением расходов на федеральный, региональный и местный уровни в разрезе функциональной и экономической структуры расходов
2	Состав расходов БРСО федерального уровня по функциональной и экономической классификации расходов бюджета	То же по федеральному уровню
3	Состав расходов БРСО регионального уровня по функциональной и экономической классификации расходов бюджета	То же по региональному уровню
4	Состав расходов БРСО муниципального уровня по функциональной и экономической классификации расходов бюджета	То же по муниципальному уровню
5	Состав расходов БРСО субъекта РФ по функциональной и экономической классификации расходов бюджета	То же в целом по субъекту РФ
6	Состав расходов БРСО образовательного учреждения по функциональной и экономической классификации расходов бюджета	То же по образовательному учреждению

Формы 3–5 составляются органами управления образования соответствующих уровней власти. Они аналогичны предыдущим формам и отражают расходы регионального и муниципального уровней и в целом субъекта РФ.

Форма 6 составляется образовательным учреждением и используется при написании сводного отчета главного распорядителя бюджетных средств.

В зависимости от поставленных задач анализа мониторинг позволяет оценить степень фактического использования средств относительно плановых назначений, предусмотренных сметами учреждений и соответствующими бюджетами, а также другие индикаторы, например:

долю расходов на капитальные вложения в основные фонды в общей структуре расходов на развитие системы образования территориальной единицы;

долю средств, использованных образовательными учреждениями на развитие за счет предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, по отношению к общему объему полученных внебюджетных средств;

долю общего объема направленных на цели

развития образования средств в оценочной стоимости основных фондов;

средний расход бюджета развития системы образования в расчете на одного учащегося (воспитанника).

На основе результатов мониторинга Министерство образования РФ может составить гистограмму либо другие наглядные формы, отображающие роль и значение каждого субъекта РФ в развитии системы образования. Аналогично органы управления образования субъектов РФ могут определить место каждого муниципального образования в общей структуре расходов на уровне субъекта.

Степень развития системы образования в зависимости от принятой шкалы оценок может определяться по-разному. Например, ряд исследований показывает, что расходы на капитальный ремонт зданий и приобретение оборудования в объеме до 10% от текущих расходов обеспечивают только поддержание учебно-материальной базы образовательных учреждений и не могут считаться средствами, направляемыми на развитие. Показатели предложенных выше форм позволят определить уровень развития системы образования и в данной ситуации.

4. ЗАПУСК МЕХАНИЗМА ФОРМИРОВАНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТОМ РАЗВИТИЯ ОБРАЗОВАНИЯ

Как уже отмечалось, концентрация средств, направленных из бюджетов всех уровней на цели развития федеральной, региональных и муниципальных образовательных систем, обеспечивает повышение эффективности их использования в интересах достижения целей и реализации ключевых направлений государственной политики в едином образовательном пространстве Российской Федерации. Для этого должен быть сформирован механизм управления процессом формирования и использования бюджетов развития образования всех уровней, позволяющий согласовать интересы всех субъектов системы образования, осуществляющих меры по развитию образования.

Запуск предлагаемого механизма управления формированием и использованием бюдже-

та развития образования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления обеспечивается комплексом мероприятий, предусматривающих согласованные действия всех органов управления образованием по подготовке проектов бюджетов развития образования субъектов Федерации и муниципальных образований на 2004 год. При этом должны быть определенным образом регламентированы последовательность и сроки реализации мероприятий, чтобы была обеспечена подготовка проектов бюджетов развития образования субъектов Федерации до 1 июля 2003 года. После чего в соответствии со сложившейся практикой бюджетного процесса осуществляются стандартизованные процедуры Бюджетного кодекса Российской Федера-

ции по согласованию и принятию бюджетов субъектов Федерации на 2004 год.

Действием, инициирующим запуск процесса формирования бюджетов развития субъектов федерации на 2004 год, является выпуск приказа Министра образования Российской Федерации, утверждающего план-график соответствующих этапов, ответственных по ним лиц и ожидаемые результаты каждого этапа. Процесс также может быть инициирован решением утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.02 № 646 Правительственной комиссии по образованию. Основой методологической и учетно-аналитической унификации работы органов управления образованием всех уровней являются методические рекомендации (см. п. 3), направляемые Министерством образования Российской Федерации главам администрации и руководителям органов управления образованием субъектов Федерации.

Предложенный план-график мероприятий рассчитан на два года. Он предусматривает:

организацию формирования бюджетов развития образования субъектов Федерации на 2004 год;

анализ практики формирования бюджетов развития образования субъектов Федерации и совершенствование методических рекомендаций по формированию бюджета развития образования субъектов Федерации;

экономический и содержательный анализ результатов реализации бюджетов развития образования по итогам 2004 года в разрезе по субъектам Федерации, по направлениям расходования средств бюджетов развития об-

разования и по бюджетам различных уровней в соответствии с методикой и аналитическими формами, описанными в п. 2 и п. 4;

организацию формирования бюджетов развития образования субъектов Федерации на 2005 год и инициацию работ по формированию региональных программ и бюджетов развития образования на 2006–2010 годы;

запуск подготовительных мероприятий по разработке федеральной программы развития образования на 2006–2010 годы.

Для информационного обеспечения работы Минобразования России по управлению формированием и использованием бюджета развития образования в соответствии с целями и основными направлениями государственной образовательной политики, а также для обеспечения единого методического подхода к этой работе на уровне всех органов управления образованием и образовательных учреждений целесообразно ввести унифицированные формы ведомственного статистического наблюдения по экономическим и финансовым показателям использования средств бюджета развития образования (п. 3 отчета). Данные формы позволят проводить анализ исполнения бюджетов развития образования по муниципальным образованияам, регионам, стране в целом, сравнивать регионы, выделять из сводных показателей бюджета развития образования федеральную, региональную и муниципальные составляющие, получать обобщенную информацию о доле внебюджетных средств, привлекаемых образовательными учреждениями федерального, регионального и муниципального подчинения на цели развития образования.

